

国家振兴中西部高等教育政策研究

——《关于新时代振兴中西部高等教育的意见》的“工具-目标”分析

米志旭,李素敏

(天津师范大学 教育学部,天津 300387)

摘要:国家振兴中西部高等教育政策的落地需要有合理的政策工具为其保障。以《关于新时代振兴中西部高等教育的意见》(简称《意见》)政策文本为分析对象,基于政策工具与目标要素维度构建起《意见》文本的二维分析框架,以内容分析法为研究工具,剖析《意见》在政策工具使用方面的特点与不足。研究发现:《意见》在政策工具的使用比例上存在差异,环境型政策工具使用最多、供给型政策工具其次、需求型政策工具使用最少;三类政策工具内部的次级政策工具的使用方面不够均衡。结合目标要素来看,政策工具在十大目标要素的达成上都有所运用但各目标要素在使用政策工具的比例上存在一定差别;各类目标要素在具体政策工具的使用上存在差异,整体呈现出具体政策工具使用单一的特征,同时为达成特定的目标来选择基本政策工具时存在一定的偏好性。未来国家振兴中西部高等教育政策应着眼于:优化政策工具使用的结构,提升需求型政策工具比例;调整次级工具内部的失衡,加大“短缺工具”的供给力度;重视目标要素的整体发展,改变工具使用的单一特征;以目标为工具选择的依据,提升目标与工具的契合度。

关键词:中西部高等教育;教育振兴政策;高等教育政策;教育政策分析

基金项目:教育部哲学社会科学研究2017年度重大课题攻关项目“雄安新区公共服务体系与教育发展规划研究”(17JZD012)

作者简介:米志旭,天津师范大学教育学部博士生,主要从事外国教育史、教育政策研究;李素敏,天津师范大学教育学部教授,教育学博士,主要从事比较高等教育和外国教育史研究。

中图分类号:G640 **文章编号:**1007-8606(2023)02-0001-10 **收稿日期:**2022-06-07

DOI:10.19411/j.cnki.1007-8606.2023.02.001 **文献标志码:**A

一、问题的提出

加快推动中西部高等教育改革发展,实现中西部高等教育振兴一直以来是我国教育发展的战略重点。国家先后出台多项政策对中西部高等教育振兴予以支持:自2001年起,以“对口支援”计划、“省部共建”高校等为代表的系列政策持续推进;至2013年教育部等三部委颁布《中西部高等教育振兴计划(2012—2020年)》,标志着国家开始整合前期颁布的各项振兴中西部高等教育的政策,着眼于系统考量中西部高等教育的发展。在党和国家的持续关注下,中西部高等教育取得了长足的发展。2017年十九大的召开预示着我国进入了中国特色社会主义新时代,国内主要矛盾也发生变化。从高等教育发展来看,高校之间、区域之间的不平衡仍然是亟需解决的重大问题。^[1]在此背景下,国家在振兴中西部高等教育政策上积极顺应时代发展,适时提出《关于新时代振兴中西部高等教育的意见》(后文简称《意

见》),为未来中西部高等教育的发展提供理论依循与实践路径。作为新时代国家层面出台的重要政策文件,《意见》经由中央全面深化改革委员会通过,势必会成为指导中西部高等教育发展与振兴的重要指南。然而,政策自身效力的发挥以及政策目标的实现并不会自然达成,它需要政府充分利用政策工具这一手段来实现,“政策工具就是政府为解决某一政策问题或达到一定的政策目标所采取的方法、手段、路径或者机制”^[2]。“当政策制定之后,影响政策有效执行的一个关键因素,就是能否选择恰当的政策工具。”^[3]因此,不同政策工具之间的组合效果,政策工具内部的次级政策工具是否均衡,政策工具与政策目标的适切与否,都将影响政策的落地与执行效果。而“政策制定形成的文本内容直接反映了不同类型教育政策工具的选择结果与配置结构,是教育政策工具选择结果的‘物态载体’”^[4],正是基于这些考虑,本文从政策工具视角入手,通过构建“政策工具—目标要素”二维分析框架对《意见》进行文本量化分析,剖析《意见》在政策工具使用方面的特点与不足,以期为后续政策的调整与完善提供参考。

二、分析框架

分析政策文本,首要前提是根据政策内容的特征选择适切的政策分类工具并据此构建分析框架。20世纪70年代以后,源于“政策实施问题的日益复杂以及人们对政策失灵很大程度上与政策工具相关的认识”^[5],政策工具研究开始兴起。经过多年的发展,政策工具理论在“概念、分类和特征研究,政策工具的选择、组合与绩效评价”^[5]等内容上取得了巨大成就。尤其对于政策工具分类,中外研究者基于不同分类角度,提出多种分类方式:有的根据政策工具所要达致的目标将政策工具划分为命令型、激励型、能力建设型、系统变革型和劝告或劝诱型;有的依据政府介入公共物品和服务提供的程度,提出强制型、自愿型和混合型三分方式;还有的通过分析政策工具所影响的层面,区分为供给型、环境型和需求型三类。

本文的分析框架由X轴“政策工具”维度与Y轴“目标要素”维度构成,政策工具维度采用罗斯维尔(Roy Rothwell)和泽福尔德(Walter Zegweld)提出的政策工具分类方法,划分为供给型、环境型和需求型三类。所以如此,一是综观以往学者政策文本分析案例,这种工具分类方法得到了较多的使用,足见其方法本身的效力与价值;二是本次《意见》出台的关键着眼点在于“聚焦高等教育发展不平衡矛盾,推动中西部高等教育发展模式转变”^[6],这意味着《意见》在政策工具选择上更着力于营造中西部高等教育发展环境,激发高校内生动力来实现中西部高等教育的振兴;三是审读《意见》全文发现,政策仍然致力于通过外部的支持来促成中西部高校的发展。正是《意见》本身兼具环境营造与供给支持工具的使用,故本研究选择罗斯维尔等人的政策工具三分法,以实现与政策内核的契合。具体而言,供给型政策工具是指政府通过投入人才、资金、基础设施等中西部高校发展振兴所缺失的因素来推动振兴,在政策的实际运行中往往通过“研发资金、技术诀窍、人力培训等”^[7]方式展现;环境型政策工具则是政府为中西部高等教育营造良好的外部发展环境来间接促进中西部高等教育的振兴,主要有目标规划、法律规制、策略性措施和财税优惠政策;需求型政策工具主要是通过拉动作用产生效力,如促进中西部高校的成果转化、服务地方经济等举措。总之,三类工具应得到协调使用,才能实现中西部高等教育的振兴与发展。

政策效力的有效发挥需要考虑政策工具本身的选择与组合情况,同时政策工具与政策目

标的契合程度也是一个重要影响因素。为此,在引入政策工具维度的同时,选取目标要素作为另一维度,以此来判定《意见》在政策目标的实现过程中对政策工具的使用情况。《意见》在发展目标部分对中西部高校的未来样态提出了期许:“办学条件明显改善,办学机制明显健全,对中西部经济社会发展的贡献度明显提升,中西部高等教育高质量发展取得新成效。”^[8]然而,《意见》中提到的“办学条件、办学机制、社会服务、高质量发展”四项目标要素并不能完全覆盖《意见》中所涉及的政策举措,故本文借鉴2013年颁布的《中西部高等教育振兴计划(2012—2020年)》中提出的10项任务内容作为目标要素,包括“学科专业建设、人才队伍建设、教育教学改革、科研创新水平、社会服务能力、优质资源共享、学生入学机会、院校布局结构、交流与合作和投入机制”^[9]。

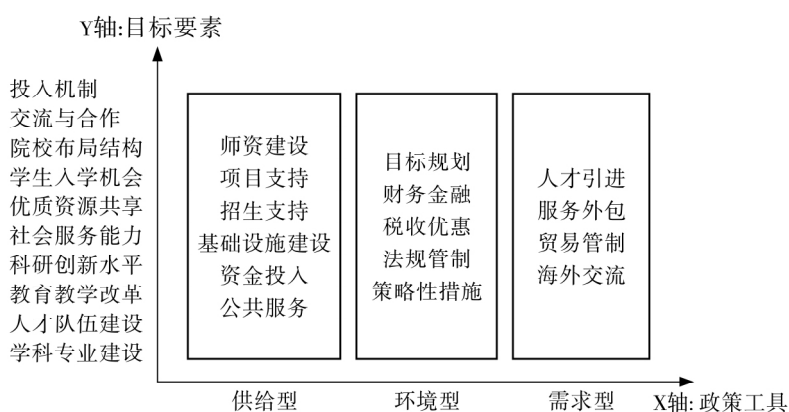


图1 国家振兴中西部高等教育政策的二维分析框架

基于上述分析,本文从政策工具与目标要素的二维视角出发,构建起《关于新时代振兴中西部高等教育的意见》政策文本的分析框架,具体如图1所示。

三、《意见》的政策工具分析

1. 政策内容分析方法

进行政策文本研究,内容分析法不失为一种适当的方法,它是“基于定性研究的量化分析方法,以定性的问题假设作为出发点,利用定量的统计分析方法和工具对研究对象进行处理,其最终结果是从统计数据中得出的定性结论”^[10]。邱均平将其概括为“提出研究问题、抽取文献样本、确定分析单元、制定类目系统、内容编码与统计和解释与检验六个方面”^[11]。

本研究基本遵循这一路径,通过预先确定研究主题,选取《意见》作为研究样本。之后分析单元的确定就成为关键步骤,分析单元可由具有独立意义的词组、句子或段落以及整篇文献构成,在对《意见》全文进行详细分析之后,为了保障分析单元的整体意思完整,本研究以独立的单句作为分析单元,通过对《意见》全文进行统计得到83个分析单元。类目系统作为分析单元的归类标准,即我们上文所提到的政策工具—目标要素分析框架。内容编码与统计在整个方法步骤中处于核心地位,正是通过这一步骤政策内容分析才算真正实施;编码过程是把分析单位归类到相应的类目中,为了方便起见,本研究首先通过对《意见》全文的83个分析单元进行编号,形成号码表(例见表1);在完成《意见》文本编号后,根据政

策工具—目标要素分析框架对表1所示的编号内容进行编码与分析。最后就是对政策文本的解释说明过程,根据内容编码与统计的结果,得出相应的结论。

表1 《意见》政策文本分析单元编号表

政策内容	政策项目	内容分析单元	编号
一、总体要求(5)	(一)指导思想	以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导,深入贯彻党的十九大和十九届二中、三中、四中全会精神,全面贯彻党的教育方针,坚持扎根中国大地办大学,落实区域协调发展战略,对接全国主体功能区规划,推动中西部高等教育以经济社会发展需求为导向,创新发展路径,为推动中西部高质量发展提供坚实的人才和智力支撑	1-1-1
	
二、调整优化区域高等教育战略布局(9)	(五)打造西北高等教育发展新引擎	抓住新时代推进西部大开发形成新格局的机遇,深度融入共建“一带一路”,培育西北高校发展新动能	2-1-1
		以西安、兰州为战略支点,发挥高水平大学龙头带动作用,辐射引领西北高校发展,提升整体水平	2-1-2
		引导高校优先发展生态环境保护、生物医药、航空制造、先进材料、网络安全等学科专业	2-1-3
		统筹高校参与国家级新区、丝绸之路经济带核心区、中蒙俄经济走廊等建设	2-1-4
.....
五、加强组织保障(7)	(二十二)强化督导	国务院教育督导委员会要把推进中西部高等教育发展作为省级政府履行教育职责督导评估的重要内容	5-3-1
		各地区各部门要加强对所属高校办学水平和服务区域经济社会发展能力的综合评价,将评价结果作为衡量高校办学水平、考核领导班子的重要指标	5-3-2

2. 《意见》X 维度编码分析

以政策工具维度作为类目系统,对已经编号后的《意见》文本进行归类、统计得到表2所示的政策工具分布表。从表2中的数据可以看出,《意见》对于供给型、环境型和需求型三类政策工具都有所运用,但政策工具的选择偏好特征也是客观存在的,不仅表现在三类政策工具各自的比重上,也反映在各类政策工具所包含的次级政策工具的选用上。

第一,《意见》文本在政策工具的选用上兼顾三类政策工具,但是各类工具的使用比例存在较大差异。环境型政策工具使用频次最高,达到42次,占据政策工具总数的50.6%;反映出政府在振兴中西部高等教育方面倾向于通过营造良好的外部环境来影响中西部高校的发展,这对于扭转长期以来国家在中西部高等教育发展上偏重资金、项目等资源投入和照顾性政策扶持,忽视体制改革和软环境方面的建设^[12]的传统思路大有裨益。供给型政策工具作为政府在中西部高等教育政策方面的重要手段,仍然在《意见》中得到较多的使用,共计出现35次,占到政策工具总数的42.2%;这表明今后一个时期,国家还将继续投入巨大的人、财、物等方面的支持,以此来夯实中西部高等教育发展的物质基础。需求型政策工具占比仅为7.2%,只被使用6次,表明政府在需求型政策工具的使用上明显不足,没有充分发挥市场、服务等因素对中西部高等教育发展的拉力作用。

第二,三类政策工具内部的次级政策工具的使用也不够均衡。从供给型政策工具来看,基础设施建设、师资建设、项目支持、公共服务、招生支持、资金使用频次分别为14、6、5、5、4、1,存在较大的差异。基础设施建设在《意见》中主要体现为各类科研平台的设立和基本办学条件的支持,如在中西部建立国家重点实验室、国别和区域研究中心等。基

基础设施建设的完善一方面有利于增强高校的办学水平与服务地方经济社会的能力,另一方面良好的科研环境与设施也是吸引人才的重要手段。中西部地区高等教育的发展面临着高层次人才不足与自有人才的流失,因此供给型政策工具内部对于师资建设给予较大关注,通过各类人才政策(“西部振兴人才岗”、重大人才工程倾斜支持等)使中西部高校不仅能够留住自有优秀人才而且能够吸引国内外高层次人才加盟。而上述基础设施建设工具联同师资建设工具成为培植中西部高等学校“虹吸能力”的重要手段。资金投入在供给型政策工具中所占比重最低,这使得中西部地区高校在办学条件改善、主动引进人才等方面缺乏竞争实力。

表2 《意见》X维度政策工具分布表

政策工具类型	次级政策工具类型	《意见》条文编号	频次	总频/比例
供给型工具	基础设施建设	3-3-3、4-4-1、4-4-2、4-4-3、4-4-4、 4-4-5、4-4-6、4-5-1、4-5-2、4-6-1、 4-6-2、4-6-3、4-6-4、4-7-6	14	35/42.2%
	资金投入	4-7-5	1	
	公共服务	3-3-1、3-3-4、3-4-1、3-5-1、5-1-2	5	
	招生支持	4-2-1、4-2-2、4-2-3、4-2-4	4	
	项目支持	4-3-1、4-3-2、4-3-3、4-3-4、4-3-5	5	
	师资建设	4-1-1、4-1-2、4-1-3、 4-1-4、4-1-5、4-1-7	6	
环境型工具	目标规划	1-1-1、1-2-1、1-3-1、1-4-1、1-4-2 3-1-1、3-1-3、3-1-4、3-1-6、3-1-7 3-2-1、3-2-2、3-4-3、3-5-2、5-1-1 5-2-1、5-2-3	17	42/50.6%
	财务金融	3-4-2、4-2-5、4-5-3、 4-5-4、4-5-5、4-5-6	6	
	税收优惠		0	
	法规管制	4-1-6、4-5-7、5-3-1、5-3-2	4	
	策略性措施	2-1-1、2-1-2、2-1-3、2-1-4、2-2-1 2-2-2、2-2-3、2-3-1、2-3-2、3-1-2 3-1-5、3-3-2、4-1-8、4-2-6、5-2-2	15	
需求型工具	人才引进		0	6/7.2%
	服务外包	3-3-5、4-7-3、4-7-7	3	
	贸易管制		0	
	海外交流	4-7-1、4-7-2、4-7-4	3	
合计				83/100%

环境型政策工具内部次级政策工具的使用呈现出如下样态:目标规划使用频次为17次、策略性措施15次、财务金融6次、法规管制4次、税收优惠0次。目标规划与策略性措施成为环境型政策工具内部的重要手段,后者更是“政府为了在短期内尽快实现政策目标而采取的指向性较强的灵活策略”^[13], 这二者的结合表明政府希望通过清晰的发展路径与有效的方法手段来迅速振兴中西部高等教育的愿望。财务金融工具的内容主要涉及高校预算拨款制度以及收入分配制度,核心是赋予学校一定的自主权,这与当前高等教育治理方面的“放管服”趋势相吻合。法规管制工具的运用在于实现防范高校债务风险以及保证高校人才稳定目标,少量使用这一政策工具不仅可以规避高校自身难以解决的薄弱之处,而且也不至于打破政府努力营造中西部高等教育振兴环境的初衷。

需求型政策工具在《意见》文本中所占比例最低,其次级政策工具的使用上仅涵盖服务外包与海外交流两类工具,且使用频次也都只有3次;而人才引进与贸易管制则均未涉及。

需求型政策工具使用比例过低导致中西部高等教育发展过程中拉力不足,限制了供给型、环境型与需求型政策工具合力作用的发挥。教育作为一种准公共产品总是服务于一定对象的,唯有满足源源不断的需求,才能迸发其内在生命力,这也是提升需求型政策工具的理由。

3. 《意见》Y 维度编码分析

在 X 维度政策工具的基础上,纳入 Y 维度目标要素,运用学科专业建设、人才队伍建设等 10 项指标对《意见》文本进行分析,得到《意见》文本的二维分布图(图 2)。由于《意见》第一部分的“总体要求”和《意见》第五部分的“加强组织保障”两部分的内容与目标要素类目关涉性不密,故未纳入分析。

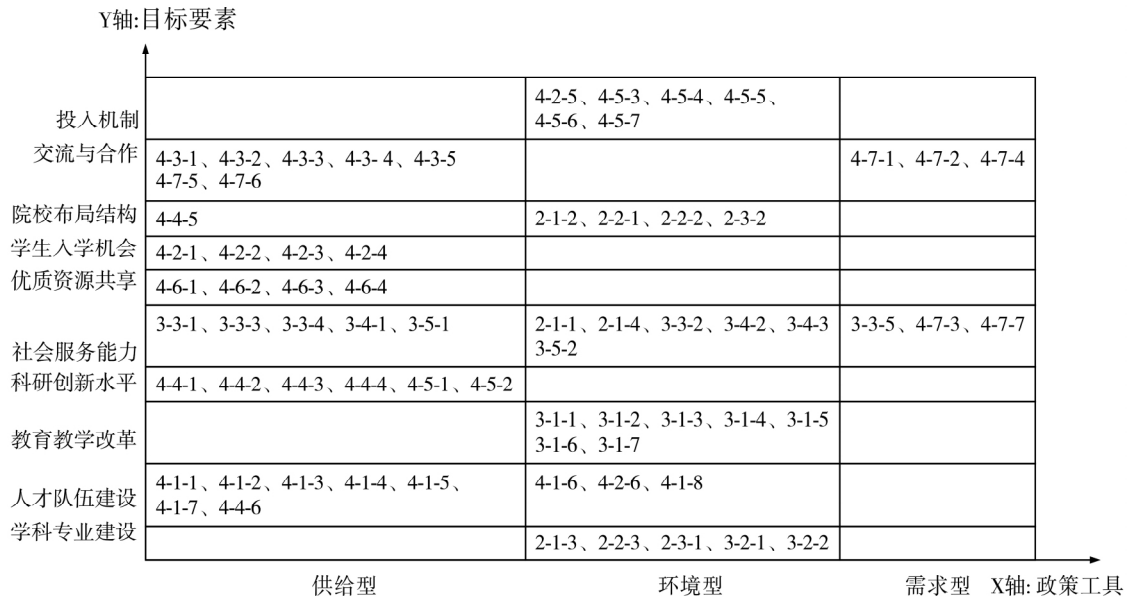


图2 《意见》政策工具二维分析图

由图 2 可知,政策工具在 10 大目标要素的达成上都有所运用,但各目标要素在使用政策工具的比例上存在一定差别,投入机制、交流与合作、院校布局结构、学生入学机会、优质资源共享、社会服务能力、科研创新水平、教育教学改革、人才队伍建设和学科专业建设 10 项目标要素所使用的政策工具总数分别为 6、10、5、4、4、14、6、7、10、5 次,所占比例依次为 8%、14%、7%、6%、6%、20%、8%、10%、14%、7%,可以看出有关社会服务能力的政策工具最多,学生入学机会和优质资源共享在政策工具的使用数量上偏低。社会服务能力之所以受到重视与政府对于中西部高等教育振兴的思路转变有关,当前对于中西部高等教育的振兴关键在于调动其自身发展的积极性和内部动力,在政策举措上提出要“主动对接区域经济社会发展新格局、新需求,构建区域高等学校协同创新体制,提升高等院校服务区域发展水平”^[14],而《意见》部分所呈现的“统筹高校参与国家级新区、丝绸之路经济带核心区、中蒙俄经济走廊等建设”“加大共建‘一带一路’所需各类专业技术和管理人才培养力度,提升高校服务国家对外开放能力”^[8]等内容,无疑是对国家当前政策思路转变的顺应与体现。

另外,各类目标要素在具体政策工具的使用上也存在差异,整体呈现出具体政策工具使

用单一的特征,同时为达成特定的目标来选择基本政策工具时也存在一定的偏好性。从具体政策工具类型的使用来看,投入机制、学生入学机会、优质资源共享、科研创新水平、教育教学改革和学科专业建设六类目标要素仅使用一种政策工具;交流与合作、院校布局结构、人才队伍建设三类目标要素使用到两种基本政策工具;仅有社会服务能力一项在基本政策工具的使用上涵盖三类政策工具。从特定目标要素与基本政策工具的选择上来看,投入机制、教育教学改革和学科专业建设涉及环境型政策工具,表明政府希望通过营造良好的发展条件与环境,如“高校要全面落实立德树人根本任务,推进新工科、新医科、新农科、新文科建设,建设高水平人才培养体系,培养德智体美劳全面发展的社会主义建设者和接班人”^[8](环境型政策工具中的目标规划),间接促进这三类目标的实现;学生入学机会、优质资源共享和科研创新水平依靠供给型政策工具,这是由于中西部高等学校自身在基础设施、入学人数、科研能力等方面存在短板,只有通过政策方面的供给与投入才能弥合与东部高校的“自然势差”;院校布局结构和人才队伍建设都使用到供给型和环境型两种工具,而交流与合作目标要素则是供给型与需求型政策工具的组合。如上文所述,社会服务能力一项在政策工具的使用上囊括了三类基本工具,反映出政府希冀通过政策工具的有效组合来实现中西部高等教育在社会服务能力方面的提升。

四、政策调整与优化的建议

本文基于工具—目标二维视角,对《关于新时代振兴中西部高等教育的意见》政策文本进行审视,运用内容分析法获得了《意见》文本在政策工具使用方面的特点与不足。基于上述分析,今后国家在振兴中西部高等教育政策方面应从以下方面调整与优化:

1. 优化政策工具使用的结构,提升需求型政策工具比例

尽管不同的政策工具在政策目标的达成上都能起到一定的作用,但是政策工具自身的属性决定了其产生效用方式的差异,环境型政策工具主要是间接影响,供给型工具发挥推力作用,而需求型政策工具则起到拉动作用。同时,不同的政策工具本身也有其适用的情境与固有缺陷,如果政策工具在使用过程中忽视了这一先验前提,政策目标很可能就难以实现。《意见》文本在政策工具使用结构上呈现出环境型政策工具偏多、供给型政策工具居中、需求型政策工具不足的“金字塔”样态;就环境型政策工具而言,其本身可以为中西部高等教育的发展创造适合的环境与良好的条件,对于中西部高等学校的自主发展也有积极影响,但是这类工具自身存在的“模糊性,即环境型政策工具所要求的目标或所倡导的状态可能只是一种理想的存在,与现实之间存在一定的距离”^[15],容易造成政策工具的目标群体难以确定清晰的实践路径,从而影响政策实施的效果;而需求型政策工具的拉动作用是中西部高等教育发展的持续动力,也是其内涵式发展的重要因素,《意见》中这一工具的明显不足势必成为制约中西部高等教育发展的掣肘因素。由此看来,国家在振兴中西部高等教育政策方面应该致力于协同利用三种工具的优势,不应偏废其一,因为“政策工具的优化组合可以取长补短,避免单个工具应用的片面性”^[16]。同时,加大需求型政策工具的使用比例,拓宽需求型政策工具内部次级工具的使用范围,除了继续利用服务外包、海外交流等措施外,还应该积极发挥人才引进和贸易管制等举措的效力。

2. 调整次级工具内部的失衡,加大“短缺工具”的供给力度

从上文对次级政策工具使用情况的统计结果来看,普遍存在内部失衡的问题,尤以供给

型政策工具内部的资金投入、环境型政策工具内部的税收优惠以及需求型政策工具内部的人才引进与贸易管制使用偏少、较少涉及。无论是基本的政策工具还是次级政策工具的使用,都存在“工具之间相互补充和制衡的关系”,通常来看,“使用单一的政策工具无法实现政策目标”^[17]。因此,为了充分发挥政策工具内部的合力作用,必须加大对次级政策工具“短板”的补缺。从供给型政策工具来看,资金投入仅使用1次,相较于基础设施建设15次的使用频次,存在明显的不足,这就需要加大对资金投入工具的使用,不仅在财政拨款力度上要加大,而且应该扩宽资金投入渠道,如先前设立的“中央财政支持地方高校发展专项资金”就是很好的例子;就环境型政策工具而言,税收优惠工具使用频次为0,而目标规划和策略性措施工具分别使用了15和17次,这一失衡状态亟需改善。税收优惠政策作为环境型政策工具的重要组成部分,对于激发高校办学发展的积极性具有明显作用,通过减轻、抵免、退税等税收优惠形式,高校不仅可以额外获得发展所需的资金,而且可以减轻缴纳税收所面临的财务负担。另外,税收优惠作为国家支持公共服务事业发展的重要手段,理应得到体现。需求型政策工具内部次级政策工具不仅使用频次偏少,而且所涉范围偏狭;中西部高等教育的发展归根结底在于满足市场需求,获得教育消费群体的青睐,这就需要重视需求型政策工具的供给,不仅应该加大服务外包和海外交流两类工具的使用频次,而且应该补齐人才引进和贸易管制两类工具缺失的短板。

3. 重视目标要素的整体发展,改变工具使用的单一特征

从各目标要素在使用政策工具的频次上来看,存在明显的不均衡态势,社会服务能力与学生入学机会等要素在使用频次上相距近3倍的差距,明显表现出政策在目标要素的重视程度上存在“厚此薄彼”的问题。中西部高等教育振兴并非是单一要素的振兴、某一方面的发展,而是整体实力的增进;忽视一些要素的发展不是真正的振兴,而薄弱要素的存在也会限制整体的发展,影响中西部高等教育的振兴。应该从整体发展的角度来考虑中西部高等教育的振兴,兼顾各个目标要素的发展,在政策制定和政策工具的使用上统筹安排,给予各个目标要素以发展的机会,诸如学生入学机会、学科专业建设等要素都要有所顾及并且给予恰当的工具安排。

《意见》文本中目标要素在政策工具的使用上整体呈现单一化特征,10大目标要素中60%仅使用一种政策工具,30%使用两种,10%使用三种政策工具。由于“每种工具都具有优缺点,每种工具都有需要满足的条件,会适合某些情况,也会不适合某些情况”^{[18]86},因此在政策目标的达成上使用单一的政策工具难免会限于单一工具自身局限性的桎梏之中,影响政策目标的实现。对此应该规避政策工具使用的单一化,合理选择多类政策工具,充分利用各类政策工具的优点与长处,保证政策目标的完成。如对于科研创新水平这项目标要素,《意见》文本中仅在供给型政策工具方面提供支持,而环境型政策工具与需求型政策工具处于缺失状态;由于供给型政策工具主要以外部的支持为主,对于调动中西部高等教育的自主发展存在一定的盲点,因此应该加大环境型政策工具与需求型政策工具的使用频次,利用环境型政策工具塑造科研创新的有利条件,通过需求型政策工具拉动科研创新的内部动力,这样才能真正提升中西部高等教育的科研创新水平。

4. 以目标为工具选择的依据,提升目标与工具的契合度

“虽然工具选择还受到其他复杂因素影响,目标依然是政府工具选择的首要而且是重要的考虑因素”;在政策目标的达成上,经常会出现工具失灵的问题,“很大程度上在于工具被

‘异化’而变得长期固定,而工具与目标的匹配性和动态适应性被忽视了”^{[18]85}。因此,在政策制定的过程中需要根据政策目标的特征与变化审视政策工具,避免由于工具与目标不匹配所带来的政策执行阻力。《意见》文本为实现特定政策目标而选择政策工具方面存在一定的偏好性,专注于特定政策工具的使用,而对于这类工具与政策目标是否契合缺乏有效考量。如在交流与合作目标要素方面以供给型政策工具为准,通过运用项目支持等次级政策工具规定中西部高等教育与东部高校合作交流的形式、内容等,但缺乏环境型、需求型政策工具的使用,势必会造成合作交流形式固着于政府规定的模式中而缺乏灵活性。大学自产生之日起就具备了开放性与国际性的特质,大学之间、学生之间的交流与合作是大学的生命力所在,也是大学自身所应重视的基本要素之一,因此这一目标要素的达成更多地应该植根于国家创设良好的环境来鼓励大学自身努力去追求,从这一点来看单纯使用供给型政策工具是远远不够的。不仅交流与合作目标要素需要考虑到政策工具使用方面是否存在不一致的问题,其他目标要素的实现也需要谨慎审度政策工具的契合问题。

参考文献:

- [1] 陈子季,马陆亭.我国教育发展不平衡不充分问题及其解决方向 [EB/OL]. (2018-01-25) [2021-11-07]. http://www.ncedr.edu.cn/jygc/201801/t20180125_29829.html.
- [2] 黄忠敬.教育政策导论 [M].北京:北京大学出版社,2011:92.
- [3] 吕志奎.公共政策工具的选择——政策执行研究的新视角 [J].太平洋学报,2006(5):7-16.
- [4] 胡耀宗,马立超.基于系统分析的教育政策工具配置模型构建 [J].现代教育管理,2021(2):48-54.
- [5] 韦彩玲,杨臣.政策工具理论的研究状况及其在我国的应用前景——以国内外文献为研究对象 [J].江西社会科学,2012(8):230-235.
- [6] 程婷.教育部:今年将发布有关振兴中西部高等教育的若干意见 [EB/OL]. (2021-02-23) [2021-11-11]. <https://www.toutiao.com/i6932334948267328013?wid=1636603395046>.
- [7] ROTHWELL R. Reindustrialization and technology: towards a national policy framework [J]. Science and Public Policy, 1985, 12(6): 113-130.
- [8] 关于新时代振兴中西部高等教育的意见 [EB/OL]. (2021-10-28) [2021-11-09]. <https://fgc.sicau.edu.cn/info/1025/1572.htm>.
- [9] 关于印发《中西部高等教育振兴计划(2012-2020年)》的通知 [EB/OL]. (2013-05-22) [2021-11-09]. http://www.moe.gov.cn/srcsite/A08/s7056/201302/t20130228_148468.html.
- [10] 朱亮,孟宪学.文献计量法与内容分析法比较研究 [J].图书馆工作与研究,2013(6):64-66.
- [11] 邱均平,邹菲.关于内容分析法的研究 [J].中国图书馆学报,2004(2):14-19.
- [12] 包水梅.全面振兴西部高等教育:困境、根源及其突破 [J].中国高教研究,2020(12):41-47.
- [13] 单菲菲.政策工具视角下的城乡社区治理政策研究——以《关于加强和完善城乡社区治理的意见》为例 [J].西北师大学报(社会科学版),2020(4):87-94.
- [14] 中国高等教育学会.第55届“高博会”系列报道之六|振兴中西部高等教育——2020年区域高等教育改革与发展论坛成功举办 [EB/OL]. (2020-11-14) [2020-12-23]. <https://www.cahe.edu.cn/site/content/13698.html>.
- [15] 吴薇,刘璐璐.政策工具视角下我国民办教育政策研究——基于《国务院关于鼓励社会力量兴办教育促进民办教育健康发展的若干意见》的分析 [J].教育与经济,2018(3):31-37.
- [16] 陈振明.政府工具研究与政府管理方式改进——论作为公共管理学新分支的政府工具研究的兴起、主题和意义 [J].中国行政管理,2004(6):43-48.
- [17] 温虹,贾利帅.我国高校科研诚信政策研究——基于政策工具的视角 [J].中国高教研究,2021(4):

48—54.

[18] 陈振明. 政府工具导论 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2009.

A Research on the National Higher Education Policy Targeted at Revitalizing the Central and Western China

MI Zhixu, LI Sumin

(Tianjin Normal University, Tianjin 300387, China)

Abstract: The implementation of the national policy to revitalize higher education in the central and western regions needs reasonable policy tools. Analysis is conducted based on the policy text of “Opinions on Revitalizing Higher Education in Central and Western China in the New Era” (referred to as “Opinions”). Based on the dimensions of policy tools and objective elements, a two-dimension framework is constructed for the textual analysis. The characteristics and shortcomings of the Opinions in the use of policy tools are analyzed through content analysis. It is found that there are differences in the proportion of policy tools used. Environment-oriented policy tools are the most used, supply-oriented policy tools come the second, and demand-oriented policy tools are the least used. Within the three sorts of policy tools, the use of sub-level policy tools is not balanced. Combined with the target elements, policy tools are used in the achievement of the ten target elements, but there are certain differences in the proportion of each target element using policy tools. There are also differences in the use of specific policy tools in all kinds of target elements, showing the overall characteristics of single use of specific policy tools, while there are certain preferences in the selection of basic policy tools to achieve specific goals. In the future, China should focus on optimizing the structure of policy tools and increasing the proportion of demand-oriented policy tools, balancing the use of sub-level tools and increasing the supply of “tools in shortage”, attaching importance to the overall development of target elements and avoiding the repeated use of one single tool, and improving the relevance of tool employment in accordance with the targets.

Key words: higher education in the Central and Western China; educational revitalization policy; higher education policy; educational policy analysis

(责任编辑 赵林平)